

STANISŁAW PIEPRZNY\*

## Wojewoda w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego

### Wprowadzenie

Wybór tematu artykułu do jubileuszowego wydania czasopisma naukowego „Studia Prawa Publicznego” w swej treści uzasadnia, choćby w niewielkim zakresie, nawiązanie do dorobku naukowego Jubilatki – Redaktora naczelnego i naukowego tego czasopisma. Pani Profesor Krystyna Wojtczak w swojej działalności naukowej, obok wielu innych obszarów badawczych, zajmowała się też pozycją prawną wojewody w systemie administracji publicznej<sup>1</sup>. Dedykowanie jej artykułu o tej problematyce pozwoli więc poszerzyć to zagadnienie, zwłaszcza w odniesieniu do funkcji wojewody, jaką pełni on w systemie organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Celem publikacji jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na najważniejsze kwestie związane z efektywnością takiego organizacyjno-funkcjonalnego usytuowania wojewody w systemie organów administracji rządowej, w którym wojewoda jest z jednej strony zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, z drugiej zaś jest równocześnie organem tej administracji. Te dwie wyodrębnione funkcje mogą budzić pytania i wątpliwości właśnie w kontekście efektywności

---

\* Stanisław Pieprzny, prof. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: [spieprzny@ur.edu.pl](mailto:spieprzny@ur.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-4154-8860>.

<sup>1</sup> K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986; eadem, *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9 i n.

działania tych zespolonych służb, inspekcji i straży, które wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

### **1. Uprawnienia wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w wyniku reformy ustrojowej w 1990 r.**

Uwzględnienie zadań wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga przede wszystkim krótkiej analizy rozwiązań prawnych przyjętych w wyniku reformy ustrojowej państwa w 1990 r., która związana była ze stworzeniem nowego modelu zarządzania lokalnego opartego na dualistycznym sposobie wykonywania administracji przez terenowe organy rządowej administracji ogólnej i samorząd terytorialny utworzony w gminie<sup>2</sup>. Terenowe organy administracji rządowej w województwie podzielone zostały na organy administracji ogólnej (wojewoda i kierownicy urzędów rejonowych) oraz organy administracji specjalnej, podporządkowane bezpośrednio właściwym ministrom. W tym czasie tworzone też nowe formacje w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego (Policję<sup>3</sup>, Straż Graniczną<sup>4</sup>, Państwową Straż Pożarną<sup>5</sup>). Organy tych formacji usytuowane zostały w strukturze administracji specjalnej i funkcjonowały w ramach hierarchicznego podporządkowania. Wojewodzie, jako organowi administracji ogólnej, przyznane zostały w stosunku do nich określone uprawnienia, rozszerzone zmianą ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 8 sierpnia 1996 r.<sup>6</sup> – na przykład co najmniej raz na 6 miesięcy (przed zmianą tej ustawy – okresowo) odbywał narady z organami administracji specjalnej działającymi na obszarze województwa w celu uzgadniania działalności wszystkich organów administracji rządowej między sobą i z polityką

<sup>2</sup> Na mocy Ustawy z dnia 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 123) i Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 IV 1990 r. o Policji (tekst pierwotny Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179; tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1882 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 12 X 1990 r. o Straży Granicznej (tekst pierwotny Dz.U. 1990 Nr 78, poz. 462; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1061 ze zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst pierwotny Dz.U. 1991 Nr 88, poz. 400; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1969 ze zm.).

<sup>6</sup> Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 498.

rządu, opiniował powoływanie i odwoływanie kierowników będących organami administracji specjalnej, których zasięg działania obejmował obszar województwa lub jego część, chyba że odrębne przepisy stanowiły inaczej, mógł też wystąpić z umotywowanym wnioskiem o ich odwołanie.

Określone obowiązki w stosunku do wojewody ustawa nakładała również na organy administracji specjalnej. Były one zobowiązane do: uzgadniania z wojewodą projektów normatywnych aktów prawnych; zapewniania zgodności swoich działań z zaleceniami wojewody, a w przypadku niemożności ich realizacji – niezwłocznego informowania wojewody o występujących trudnościach; składania informacji, a na wniosek wojewody – bieżących wyjaśnień w zakresie swojej działalności na obszarze województwa. Organy administracji specjalnej były też obowiązane, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów, przedstawiać wojewodzie, na jego żądanie, wyjaśnienia w każdej sprawie prowadzonej na obszarze województwa. Komendanci Policji zobowiązani byli dodatkowo do przedkładania informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz – na żądanie wojewody – do przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszaniu prawa.

W wyniku zmiany ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, wprowadzonej w 1996 r., wojewodzie przyznane zostały rozszerzone uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wykonywał jako przedstawiciel Rady Ministrów na obszarze województwa. Zapewniał i koordynował współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków. W tym zakresie miał on prawo wydawać zalecenia wszystkim terenowym organom administracji rządowej, działającym na obszarze województwa, w tym organom administracji specjalnej. O wydanych zaleceniach organom administracji specjalnej wojewoda niezwłocznie informował właściwego ministra, który mógł wstrzymać wykonanie zaleceń i wystąpić o rozstrzygnięcie sprawy do Prezesa Rady Ministrów. W tych sprawach wojewodzie przyznano również prawo żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub służbowego wobec

każdego pracownika administracji specjalnej działającej na terenie województwa, który dopuścił się naruszenia prawa<sup>7</sup>.

Prawo wydawania zaleceń było istotnym instrumentem oddziaływania wojewody na organy administracji specjalnej (a także, w określonych sytuacjach, na organy gmin). Ustawa nie wyjaśniała jednakże prawnego charakteru tych zaleceń. Miały one charakter wiążący dla organów administracji specjalnej, które miały obowiązek podjęcia działań zgodnych z zaleceniami wojewody, a w przypadku niemożności realizacji zaleceń – niezwłoczne informowanie wojewody o występujących trudnościach.

Jako przedstawiciel Rady Ministrów wojewoda wykonywał i koordynował także zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa wynikające z odrębnych przepisów.

Zmiany wprowadzone w 1996 r. zapoczątkowały ponadto proces zespalandia organów terenowych z wojewodą. Do podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie (wojewoda, kierownicy urzędów rejonowych oraz organy gminy w zakresie zadań zleconych) ustawa włączyła kierowników służb i inspekcji (inspekcji handlowej, konserwatora zabytków i kuratora oświaty) działających w imieniu wojewody. Do struktury urzędu wojewódzkiego włączone zostały również jednostki organizacyjne niemające wyodrębnionych organów administracyjnych, takie jak: Państwowa Straż Rybacka, Straż Łowiecka. Do służb i inspekcji zespolonych z wojewodą nie zostały włączone wówczas inne organy wykonujące zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa. Organy Policji, podstawowej formacji powołanej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, pozostały nadal w systemie administracji specjalnej.

## **2. Zmiany wprowadzone w wyniku zespolenia administracji rządowej w województwie**

Zasadnicze zmiany w systemie terenowych organów administracji rządowej w województwie i określeniu funkcji wojewody wprowadzone zostały Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>8</sup>. Ustawa ta, wraz z ustawami z tego samego dnia

---

<sup>7</sup> Por. szerzej E. Ura, *Funkcje wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1998, t. 23, s. 21 i n.; J. Maćkowiak, *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej (próba oceny)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 21.

<sup>8</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 577; tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 80, poz. 872.

o samorządzie powiatowym<sup>9</sup> i o samorządzie województwa<sup>10</sup> wprowadziła od 1 stycznia 1999 r. kolejny etap reformy ustrojowej państwa. Jak zauważył J. Dobkowski, celem reformy było „[...] odejście od dominacji pierwiastka rzeczowego w organizacji terytorialnej administracji publicznej na rzecz stworzenia silnych i kompleksowych systemów terytorialnych, na czele których stałby organ o szczególnym statusie ustrojowym. Organ ten – z racji powierzenia mu władzy administracji ogólnej – odpowiadałby za całość zjawisk związanych z instytucjonalną sferą administrowania w danej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego państwa, w szczególności w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”<sup>11</sup>. Ustanowienie wojewody jako organu odpowiedzialnego za rezultat działania administracji rządowej w województwie oznaczało przypisanie mu odpowiedzialności politycznej za skutki działań własnych oraz działań służb, inspekcji i straży działających pod jego zwierzchnictwem, a nie tylko za właściwe wykonywanie swoich obowiązków<sup>12</sup>.

W wyniku tej reformy terenowe organy administracji rządowej specjalnej podzielone zostały na: organy administracji zespolonej (służby, inspekcje, straże) działające pod zwierzchnictwem wojewody oraz organy administracji niezespolonej podporządkowane bezpośrednio ministrom lub kierownikom urzędów centralnych. W ten sposób przyjęto, jako regułę, zasadę zespolenia, a zasadę specjalizacji – jako wyjątek przy budowie terenowej administracji rządowej<sup>13</sup>. W ten sposób pojęciem służby, inspekcje i straże objęto wszystkie policje administracyjne mające związek z lokalnym życiem zbiorowym, których podstawowym zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako wartości dobra wspólnego, ponieważ – jak zwracał trafnie uwagę S. Kasznica – o ile administracja świadcząca ma na celu bezpośrednie lub pośrednie zaspokojenie potrzeb publicznych, o tyle działalność policji administracyjnych zmierza jedynie do usunięcia tego wszystkiego, co zagraża interesowi publicznemu przy użyciu przede wszystkim pozostającego do ich dyspozycji przymusu państwowego<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1526 ze zm.

<sup>10</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 547 ze zm.

<sup>11</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 119.

<sup>12</sup> M. Stec, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Materiały szkoleniowe*, z. 2, Warszawa 1998, s. 16.

<sup>13</sup> J. Dobkowski, op. cit., s. 119.

<sup>14</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 136.

### 3. Uprawnienia wojewody w stosunku do organów administracji zespolonej właściwych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego

Układ organów administracji rządowej w województwie zorganizowany na mocy ustawy z 1998 r. nie został naruszony w wyniku uchwalenia kolejnej ustawy określającej pozycję prawną i podstawowe funkcje wojewody, tj. Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>15</sup>. Tak jak wcześniej, w ustawie przyjęto rozwiązanie, że organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują zadania określone w ustawach bądź w imieniu wojewody – z ustawowego upoważnienia, bądź w imieniu własnym – jeżeli ustawy tak stanowią. O tym, czy dany organ jest w strukturze administracji zespolonej decydują ustawy szczególne<sup>16</sup>.

Cechą charakterystyczną jest to, że organy administracji zespolonej w województwie są podwójnie podporządkowane: z jednej strony wojewodzie – jako zwierzchnikowi administracji zespolonej, z drugiej zaś – odpowiedniemu organowi centralnemu, który zazwyczaj występuje do wojewody z wnioskiem o powołanie lub odwołanie organu terenowego. Dla przykładu: zgodnie z art. 8 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>17</sup> wojewódzki lekarz weterynarii podlega, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego na obszarze swojej właściwości, Głównemu Lekarzowi Weterynarii. Czynności wynikające ze stosunku pracy wobec niego wykonuje wojewoda w porozumieniu z Głównym Lekarzem Weterynarii (art. 9 ust. 2); zgodnie z art. 53 ust. 4 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>18</sup> wojewódzkiego inspektora transportu drogowego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora; podobnie – wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego powołuje i odwołuje wojewoda

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 135 ze zm.

<sup>16</sup> W skład tej administracji wchodzi m.in. komendant wojewódzki Policji (art. 6 ust. 1 ustawy o Policji), komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej (art. 11 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), wojewódzki inspektor inspekcji handlowej (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Handlowej), wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska), wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 80 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane), wojewódzki inspektor transportu drogowego (art. 51 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym), wojewódzki lekarz weterynarii (art. 5 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej).

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2629 ze zm.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 180 ze zm.

za zgodą Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 87 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>19</sup>). Wyjątek w takim sposobie powoływania organów administracji zespolonej w województwie dotyczy: 1) komendanta wojewódzkiego Policji, który – zgodnie z art. 6b ustawy o Policji – jest powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody; 2) komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (PSP), którego powołuje, zgodnie z art. 12 ustawy o PSP, spośród oficerów PSP, minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego PSP złożony po uzyskaniu zgody wojewody. Odwołanie komendanta następuje przez tegoż ministra po uzyskaniu opinii wojewody.

Ponadto w strukturze organów administracji rządowej w województwie funkcjonują wyodrębnione jednostki organizacyjne wykonujące zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego podległe bezpośrednio wojewodzie (np. Państwowa Straż Rybacka działająca na podstawie Ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym<sup>20</sup>).

Jako przedstawiciel Rady Ministrów wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach (np. w ustawie o stanie klęski żywiołowej, ustawie o stanie wyjątkowym). Współdziałanie organów administracji w zakresie zapobiegania tym zagrożeniom zapewnia w takich sytuacjach przede wszystkim wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, jako organ pomocniczy wojewody, powoływany przez wojewodę.

Istotne dla bezpieczeństwa i porządku publicznego są też zadania wojewody w zakresie wykonywania zadań systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego<sup>21</sup>. Należy do niego planowanie, organizowanie, koordynowanie systemu oraz nadzór nad systemem na terenie województwa. W celu realizacji tych zadań sporządza wojewódzki plan

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 883 ze zm.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 18 i n. Ustawy z dnia 8 IX 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1720).

działania systemu. Wojewoda prowadzi też, w systemie teleinformatycznym, ewidencję szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych, centrów urazowych dla dzieci i jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego na terenie województwa. W przypadku wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>22</sup> lub gdy w ocenie wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego skutki zdarzenia mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób, koordynator ten informuje niezwłocznie wojewodę o potrzebie postawienia w stan podwyższonej gotowości wszystkich lub niektórych podmiotów wykonujących działalność leczniczą, działających na obszarze danego województwa. W takiej sytuacji wojewoda może nałożyć, w drodze decyzji administracyjnej, na podmioty wykonujące działalność leczniczą obowiązek pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Wojewoda jest też, o czym wspomniano, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa<sup>23</sup>. W tym zakresie do jego zadań należy m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa oraz realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego i zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Zarządza on, organizuje i prowadzi szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu zarządzania kryzysowego. Jak trafnie analizuje A. Pakuła, w odniesieniu do zarządzania kryzysowego daje się zauważyć różnicowanie charakteru zadań wojewody. W fazie przygotowania i zapobiegania są to zadania o charakterze koordynacyjnym, kreujące instrumenty niezbędne do sprawnego współdziałania. W fazie zaś reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową i usuwania jej skutków wojewoda jednoznacznie zostaje mocą stosownych przepisów usytuowany na pozycji pomiotu sprawującego kierownictwo<sup>24</sup>. Autor zauwa-

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.

<sup>23</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 26 IV 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 261 ze zm.).

<sup>24</sup> A. Pakuła, *Rola terenowej administracji publicznej w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106, s. 123–134.



za też wątpliwości co do prawnego charakteru zaleceń wydawanych przez wojewodę w stosunku do starostów, podkreślając, że starostowie nie mogą pominąć tych zaleceń, aczkolwiek prowadzi to pośrednio do podporządkowania starosty wojewodzie, ale – co podkreśla – tylko w określonym merytorycznym, zadaniowym, nie zaś ustrojowym obszarze. Jest to usprawiedliwione wyłącznie tym, że „[z]arządzanie kryzysowe jednakże, jako kryzysowe właśnie, to bez wątpienia obszar nadzwyczajnych sytuacji, a takie przecież ze swej natury wymagają nadzwyczajnych metod i środków”<sup>25</sup>.

Nie można tu też zapominać o tych zadaniach wojewody realizowanych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa wynikających z odrębnych ustaw (np. ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej).

#### **4. Odmienności w zakresie zespolenia organów Policji z wojewodą**

Wyodrębnienie z dniem 1 stycznia 1999 r. organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej wpłynęło na zmiany w usytuowaniu terenowych organów Policji<sup>26</sup>, które włączone zostały (podobnie jak organy PSP) w strukturę organów administracji zespolonej. Do ustawy o Policji wprowadzono nową treść art. 6 ust. 1, zgodnie z którym organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach: związanych z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią. W ten sposób ustawa wskazała na zakres przedmiotowy, w którym komendant wojewódzki Policji działa jako organ samoistny. Wykonywanie natomiast zadań „w imieniu” lub „z upoważnienia” powoduje, że

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> S. Pieprzny, *Zmiany prawno-organizacyjne w Policji w latach 1990–2007*, w: *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 107 i n.

odpowiedzialność za wykonanie tych zadań ponosi wojewoda. Wyjątek stanowią tu zadania w płaszczyznach, w których komendant wojewódzki wykonuje je w imieniu własnym. Oznacza to, że we wszystkich innych przypadkach, aniżeli wskazane, organem właściwym w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa jest wojewoda. Taki podział zadań jest właściwy, gdyż sprawy przekazane komendantowi do realizacji wyłącznie w imieniu własnym są specyficzne, wymagające wiedzy specjalistycznej i wykonywane są przy zastosowaniu szczególnych środków prawnych<sup>27</sup>. Oczywiście właściwość wojewody wynika tu z istoty zespolenia kompetencyjnego. Wykonuje on określone zadania przy pomocy komendanta wojewódzkiego działającego w jego imieniu z ustawowego upoważnienia. W tej sytuacji trudno mówić o merytorycznej odpowiedzialności wojewody za działania Policji. Jak zauważa J. Dobkowski, „[...] na rzecz wojewody nie działają całe jednostki organizacyjne, lecz jedynie kierownicy [...], co w zestawieniu ze specyficznymi zasadami ustroju wewnętrznego policji administracyjnych rodzić może pytanie o podmiot, któremu zostanie przypisany ostateczny skutek działania takich instytucji. Funkcjonują one przecież w powiązaniach hierarchicznych, z których *ex definitione* wynika relacja kierownictwa organizacyjnego i służbowego oraz ponoszenie pełnej odpowiedzialności za ich działania przez organ nadrzędny (przełożonego). [...] odpowiedzialność [wojewody – przyp. S.P.] ogranicza się tylko do tych spraw, w których skuteczne mogą się okazać środki ingerencji prawnej”<sup>28</sup>.

Uprawnienia wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikają nie tylko z faktu ustanowienia go, zgodnie z ustawą o Policji, organem bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa, lecz także z wykonywanej funkcji przedstawiciela Rady Ministrów. Realizując tę funkcję, wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa i może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej.

Spośród inspekcji, służb i straży zespolonych z wojewodą Policji został powierzony najszerszy zakres zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wskazuje na to nie tylko przepis art. 6 ustawy o Policji, stanowiący, że wojewoda jako organ bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonuje zadania w tym zakresie przy pomocy

<sup>27</sup> Idem, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 186–187.

<sup>28</sup> J. Dobkowski, op. cit., s. 242–243.

komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu, lecz także ustawowa definicja Policji. Zgodnie z art. 1 Policja jest uzbrojoną i umundurowaną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

O ile Policja wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na zasadzie ogólnej klauzuli kompetencyjnej wskazanej już w jej ustawowej definicji, o tyle pozostałe policje administracyjne mają ściśle wyspecjalizowany charakter, wykonują – można powiedzieć – „fragmenty” bezpieczeństwa i porządku publicznego określone ustawami. Np. do podstawowych zadań PSP należy m.in.: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. Inspekcja Transportu Drogowego powołana została do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi, z wyjątkiem pojazdów wymienionych w ustawie. Przepisy ustawy nie naruszają przewidzianych w odrębnych ustawach obowiązków i uprawnień organów publicznych w zakresie kontroli przestrzegania przepisów. Inspekcja Weterynaryjna realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego.

O szczególnej pozycji organów Policji w systemie administracji zespolonej świadczy też fakt, że mimo ich usytuowania w systemie tej administracji stopień zespolenia jest inny aniżeli pozostałych służb, inspekcji czy straży. Wpływ wojewody na powołanie komendanta wojewódzkiego Policji ograniczony został do wyrażania opinii o kandydacie na komendanta. W przypadku nieotrzymania takiej opinii minister, na wniosek Komendanta Głównego Policji, może powołać komendanta wojewódzkiego po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii. Odmiennie jest również zespolenie kompetencyjno-zadaniowe. Co prawda komendant wojewódzki Policji działa w imieniu wojewody z ustawowego upoważnienia we wszystkich sprawach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale ustawowo wyodrębnione zostały kategorie spraw, które stanowią wyłączną właściwość komendanta. W tym przypadku ustawa o Policji rozszerza ogólną klauzulę przyjętą w ustawie o administracji rządowej w województwie,

że organy administracji zespolonej wykonują, oprócz zadań w imieniu wojewody, zadania w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią.

Inny jest też zakres zespolenia finansowego. Z dniem 1 stycznia 1999 r. środki finansowe przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania jednostek wojewódzkich Policji przekazane zostały wojewodom, będącym dysponentami części budżetu. W powiecie natomiast koszty funkcjonowania Policji pokrywane były z dotacji celowych z budżetu państwa przekazywanych do budżetu powiatu z budżetu wojewody oraz budżetu powiatu, który mógł pokryć część kosztów funkcjonowania Policji. Rozwiązania te w praktyce okazały się niewłaściwe, podział środków finansowych nie uwzględniał specyfiki wydatków Policji i ograniczał komendantów wojewódzkich w zakresie działań nadzorczych nad gospodarką finansową w jednostkach powiatowych i miejskich. Zasady finansowania Policji uległy zmianie w 2002 r., gdyż zmieniona ustawa o Policji określiła, że koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa z części sprawy wewnętrzne. Takie rozwiązanie zapewnia Komendantowi Głównemu Policji możliwość podejmowania decyzji o przyznaniu środków z uwzględnieniem realizacji najważniejszych przedsięwzięć i do komend najbardziej obciążonych zadaniami<sup>29</sup>.

I w końcu, odrębności widoczne są w zespoleniu organizacyjnym. Art. 53 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie określa, że organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego. Taką odrębną ustawą jest właśnie ustawa o Policji, która w art. 6g wyraźnie podkreśla, że komendant wojewódzki Policji wykonuje swoje zadania przy pomocy podległej mu komendy. Natomiast szczegółowe zasady organizacji i zakresu działania komendy określa, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, Komendant Główny Policji<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Por. szerzej J. Przygodzka, *Ewolucja systemu finansowania Policji w aspekcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego*, w: *Policja w strukturach administracji publicznej. Materiały poseminaryjne*, pod red. A. Babińskiego, B. Bogdalskiego, Szczytno 2005, s. 22 i n.

<sup>30</sup> Por. Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 IX 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (tekst jedn. Dz. Urz. KGP 2013, poz. 50).

## 5. Rozporządzenia porządkowe wojewody jako jedna z form realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Rozpatrując uprawnienia wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym ochrony życia, zdrowia i mienia mieszkańców, należy również wspomnieć o prawie wojewody do wydawania przepisów porządkowych, będących szczególnymi przepisami prawa miejscowego. Uprawnienie przyznane wojewodzie w tym zakresie umożliwia, jak podkreśla M. Kasiński, szybką i skuteczną reakcję na powstające nagle zagrożenia dla wymienionych wartości, w tym także wypełnianie w skali województwa luk prawnych w systemie prawa obowiązującego<sup>31</sup>. Zgodnie bowiem z art. 60 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących – jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozporządzenia takie ustanawiają na czas określony zakazy lub nakazy określonego w nich zachowania się. Wynika to z faktu, że jest on organem właściwym w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa i w przypadku kwalifikowanego zagrożenia dla ważnych interesów powinien reagować, aby mu zapobiec bądź przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się jego skutków, a także te skutki usuwać, w tym w formie rozporządzeń porządkowych, pod warunkiem że zachodzi taka konieczność. Jak zauważa M. Karpiuk, ustawodawca nie nakłada takiego obowiązku, gdyż posługuje się zwrotem „może”, zatem rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawia uznaniu wojewody, chociaż celem regulacji jest zabezpieczenie dóbr określonych we wskazanym artykule ustawy, a nie „ewentualne” ich zabezpieczenie<sup>32</sup>.

Rozporządzenia porządkowe wojewody mogą przewidywać kary grzywny za naruszenie przepisów w nich zawartych, wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Rozporządzenia te są niezwłocznie przekazywane Prezesowi Rady Ministrów,

<sup>31</sup> M. Kasiński, *Dylematy działalności prawotwórczej wojewody*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Stahl, Łódź 2012, Lex/el.

<sup>32</sup> M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, nr 4, s. 21–34.

marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie działania rozporządzenie ma być stosowane. Prezes Rady Ministrów uchyla, w trybie nadzoru, akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe ustanowione przez wojewodę, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchylać z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności.

### Podsumowanie

Uprawnienia wojewody w sprawach związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, można podzielić na:

- uprawnienia w stosunku do organów rządowej administracji zespolonej, wynikające głównie z funkcji zwierzchnika tej administracji i funkcji przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa;
- uprawnienia w stosunku do organów rządowej administracji niespolonej, wynikające z funkcji przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa;
- uprawnienia do podejmowania środków prawnych wynikających z funkcji wykonawczych;
- uprawnienia wynikające z funkcji organu bezpieczeństwa publicznego na obszarze województwa;
- uprawnienia szczególne wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym i ustaw szczególnych.

Nie wglębiając się w historyczne odniesienia do wojewody w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy zauważyć, że obowiązujący układ tego systemu, choć może niedoskonały, w dużym stopniu centralizuje pozycję wojewody w stosunku do organów rządowej administracji zespolonej w województwie. W znacznie mniejszym zakresie wojewoda ma uprawnienia władcze w stosunku do terenowej rządowej administracji niespolonej. Jest to uzasadnione faktem licznych kompetencji wojewody, a przede wszystkim tym, że jest on przedstawicielem Rady Ministrów odpowiedzialnym za wykonywanie polityki Rady Ministrów na obszarze województwa. W tym zakresie wojewoda m.in. zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa, a także utrzymania

porządku publicznego, ochrony praw człowieka, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ponadto wojewoda ocenia stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Wojewoda wykonuje i koordynuje też zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego. Szczegółowe uprawnienia wojewody w zakresie realizacji zadań organu właściwego w sprawach bezpieczeństwa publicznego na obszarze województwa, jakim wojewoda został ustanowiony, określone zostały w ustawach szczególnych. Ustawy te wskazują też na środki prawne stosowane przez wojewodę celem realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, w tym środki władcze – wydawanie decyzji administracyjnych.

Podjmując próbę oceny, czy zakres uprawnień wojewody w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego nie jest zbyt rozległy, powiedzieć można, że teoretycznie rękojmią legalności jego działań jest system sprawowanego nad nim nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a także sądowa kontrola wydawanych aktów prawa miejscowego. W praktyce jednak obserwuje się, zwłaszcza w ostatnich latach i obecnie, wyraźne ignorowanie prawa przez organy władzy publicznej. W tym kontekście rodzi się pytanie, czy kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży działający pod zwierzchnictwem wojewody, który jest organem politycznym – przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, oraz podlegli tym kierownikom funkcjonariusze i pracownicy mogą korzystać z prawa odmowy wykonania poleceń niezgodnych z prawem. Zgodnie z przepisami – tak, praktyka pokazuje, że nie. Dlatego nasuwa się refleksja, że pozycja wojewody w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz w scentralizowanym systemie służb, inspekcji i straży jest bardzo autonomiczna.

## **THE VOIVODE IN THE SYSTEM OF SECURITY AND PUBLIC ORDER BODIES**

### **Summary**

The aim of the article is to present the position of the voivode in the system of security authorities and public order in the voivodeship and its powers in relation to managers' services, inspections and guards constituting the combined administration

in the voivodeship. These powers developed since the introduction of the system reform in 1990 in relation to the creation of a dualism of local administrative bodies: local government at the commune level and local general government administration bodies.

The basic rights of the voivode in the scope of safety and public order are currently defined in the Act of 23 January 2009 on the voivode and government administration in the voivodship. The Law the Police of 6<sup>th</sup> of April 1990 states that it is a body of security and public order at the voivodeship level, and that the voivodeship police chief represents the voivode in performing tasks in that regard, except for matters related to operational and exploratory investigations and prosecution of offences, as well as issuing individual administrative acts, if the laws so provide. The performance of tasks by the voivodeship police chief on behalf of the voivode does not mean, however, that the voivode is an official superior over the chief of police. Nor does grouping and superintendence imply the organisational inclusion of the auxiliary apparatus of the voivodeship chief of police in the provincial office, since it is the sovereign decision of the Chief Police Officer to determine the principles of organisation and the scope of action of chiefs. There is also no financial integration.

The article also points out that the Act on the Voivode and Government Administration in the Voivodship defines the basic functions of the voivode, which include those related to public security and order in the voivodship. Particular tasks arising from these functions are defined by special laws, endowing the voivode with appropriate legal means for implementing these tasks, including authoritative means.

**Keywords:** Police – voivode – public safety and order – powers – combined administration

## BIBLIOGRAFIA

- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, nr 4, s. 21–34.
- Kasiński M., *Dylematy działalności prawotwórczej wojewody*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Stahl, Łódź 2012, Lex/el.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Maćkowiak J., *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej (próba oceny)*, „*Państwo i Prawo*” 1998, nr 2, s. 20–37.
- Pakuła A., *Rola terenowej administracji publicznej w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2016, t. 106, s. 123–134.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Zmiany prawno-organizacyjne w Policji w latach 1990–2007*, w: *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 95–119.



- Przygodzka J., *Ewolucja systemu finansowania Policji w aspekcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego*, w: *Policja w strukturach administracji publicznej. Materiały poseminaryjne*, pod red. A. Babińskiego, B. Bogdalskiego, Szczytno 2005.
- Stec M., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Materiały szkoleniowe*, z. 2, Warszawa 1998.
- Ura E., *Funkcje wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1998, t. 23.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9–53.

